

### Anfänge eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland: Administrative Verflechtungen bei der Regulierung der Nahrungsmittelqualität im Deutschen Kaiserreich (1871-1914)

Hähnel, Paul

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hähnel, P. (2017). Anfänge eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland: Administrative Verflechtungen bei der Regulierung der Nahrungsmittelqualität im Deutschen Kaiserreich (1871-1914). In C. Bala, C. Kleinschmidt, K. Rick, & W. Schuldzinski (Hrsg.), *Verbraucher in Geschichte und Gegenwart: Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik* (S. 167-185). Düsseldorf: Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. [https://doi.org/10.15501/978-3-86336-916-3\\_10](https://doi.org/10.15501/978-3-86336-916-3_10)

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>

# Anfänge eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland

Administrative Verflechtungen bei der Regulierung der Nahrungsmittelqualität im Deutschen Kaiserreich (1871-1914)

Paul Hähnel

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3\_10

## *Abstract*

*Der Beitrag richtet den Fokus auf die Anfänge eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland während des Kaiserreichs. Er stellt anhand der Regulierung von Nahrungsmitteln horizontale und vertikale Verflechtungen während des ersten Institutionalisierungsschubs in diesem neuem Feld staatlicher Intervention dar. Transformationsprozesse werden dabei auf spezifische inhaltliche Problemstrukturen und die föderale Staatsorganisation zurückgeführt.*

---

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland | CC BY-SA 3.0 DE  
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>  
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

# 1 Einleitung

Die Relevanz eines aktiven Verbraucherschutzes braucht gegenwärtig nicht betont zu werden. Sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft findet das Thema immer mehr Beachtung. Insbesondere seit den 1990er-Jahren hat sich durch eine Reihe von Publikationen der Zugriff und Blickwinkel auf das Forschungsfeld pluralisiert. Dabei setzt die Geschichtsschreibung des Verbraucherschutzes üblicherweise in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an. Zwar vergessen jüngere Arbeiten nicht, überblicksartig die Entwicklung vom Mittelalter über das Kaiserreich bis zum anvisierten Untersuchungszeitraum aufzuzeigen (Janning 2011; Haase 2002), die Institutionalisierung des Politikfeldes des Verbraucherschutzes, so scheint es, begann aber erst wesentlich später. Diese Perspektive wird neuerdings infrage gestellt und die Anfänge eines staatlichen Verbraucherschutzes in Deutschland vor dem Zweiten Weltkrieg lokalisiert. Die Forschung ist sich allerdings nicht einig, wann genau dieses Phänomen zu verorten und wie es zu interpretieren ist. Dieser Beitrag richtet den Fokus auf den Beginn eines koordinierten Verbraucherschutzes in Deutschland während des Kaiserreichs. Er liefert allerdings auf die hiermit verknüpften Fragen, wie sich Politikfelder institutionalisieren und welche Faktoren derartige Prozesse einleiten, keine präzisen Antworten. Der anvisierte Rückblick erscheint dennoch nicht nur aus historischem Interesse lohnenswert, da er sowohl zur Debatte über diese Forschungsfragen als auch zur Theoriebildung beiträgt (Janning 2011, 17-20). Er zeigt administrative Lernprozesse, Kontinuitätslinien in der Funktionsweise der spezifisch deutschen Verbraucherschutzvariante sowie vertikale und horizontale Verflechtungen während der Entstehung eines koordinierten Verbraucherschutzes im Kaiserreich.

Zwei zusammenhängende Argumente stehen im Zentrum dieser Ausführung: Erstens förderten die inhaltlichen Problemstrukturen des Politikfeldes eine zunehmende Verzahnung von Politik, Verwaltung und Interessenverbänden, nicht zuletzt, da Regulierungsinhalte immer komplexer wurden und spezialisierte Akteure erforderten. Regulierungsvorhaben waren nur noch im Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft zu bewältigen. Zweitens prägten strategische Interessenabhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen der Reichs- und Landesebene die Funktionsweise des Politikfeldes und bedingten informelle Verflechtungen.

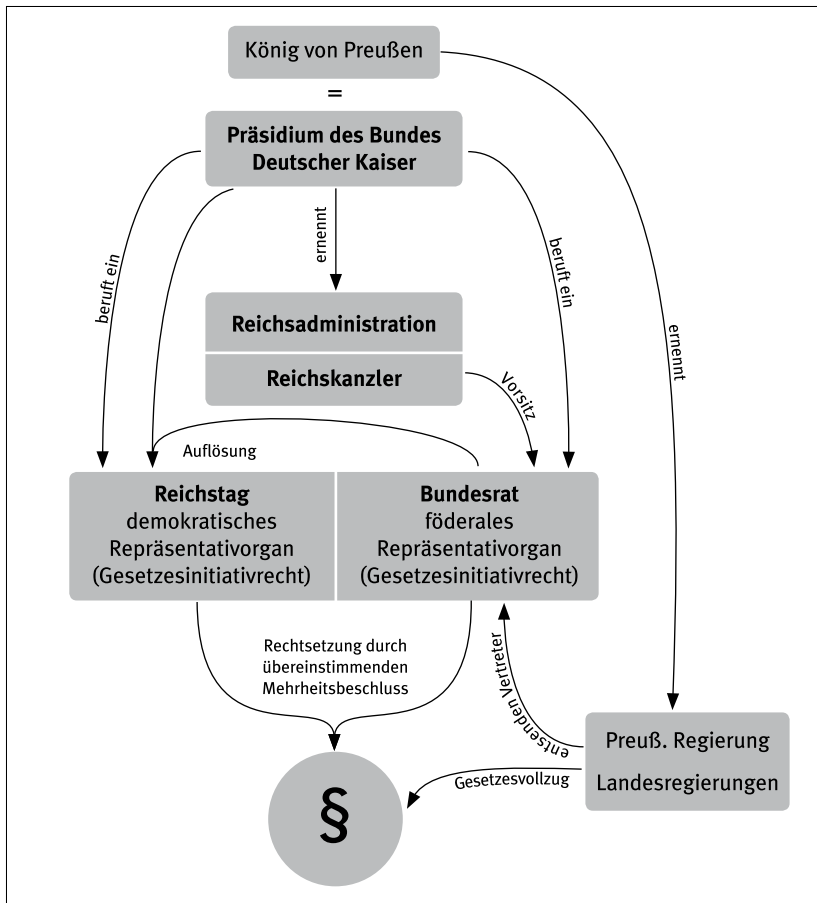
Das Thema wird hier auf die Regulierung von Nahrungsmitteln als besondere Variante des Verbraucherschutzes eingegrenzt. Anhand von Rechtssetzungsprozessen zu einzelnen Lebensmittelgruppen, unter anderem die Fleisch- (1883, 1900), Kunstspeisefettgesetze (1887, 1897) und Weingesetze (1892, 1901, 1909), und der Implementierung von vereinbarten Standards werden in diesem Rahmen neue empirische Forschungsergebnisse präsentiert. Dabei beruht der Beitrag im Wesentlichen auf der eigenen Promotionsschrift und beinhaltet ebenso Auszüge aus derselben (Hähnel 2017). Er verbindet interdisziplinär Analyseinstrumente aus der politikwissenschaftlichen Theorie, wie den Multilevel-Governance-Ansatz (Benz 2004; 2009), mit historischer Quellenarbeit, die sich auf unveröffentlichtem Material aus dem Bundesarchiv und mehreren Landesarchiven stützt. Der Aufsatz baut sich in drei aufeinanderfolgenden Schritten auf. Eine Vorbetrachtung skizziert die von der Verfassung und Gesellschaft vorgegebenen Rahmenbedingungen des Politikfeldes. Anschließend wird versucht, die inhaltliche Ausdifferenzierung von Nahrungsmittelstandards nachzuzeichnen. Daraufaufgehend wird auf Basis abstrahierter Verhandlungsverläufe eine prozessuale Perspektive auf die Entwicklung von Koordinations- und Kooperationsformen bei der Regulierung von Nahrungsmitteln im Kaiserreich eingenommen.

## 2 Vorbetrachtung

Den Hintergrund für die zunehmende Kontrolle von Nahrungsmitteln und Zusatzstoffen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts bildeten die Industrialisierung des Lebensmittel herstellenden und verarbeitenden Gewerbes (Elerbrock 1993), die fortschreitende Entwicklung und Nutzung von künstlichen Zusatz- beziehungsweise Ergänzungsstoffen und die sozioökonomischen Umwälzungen der Urbanisierung und Industrialisierung im Allgemeinen. Hieraus resultierte, dass ein immer größerer Teil der Bevölkerung vom Lebensmittelhandel abhängig wurde und sich für den Bezug qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel sensibilisierte. Spätestens seit den 1870er-Jahren registrierte die Publizistik zunehmend Lebensmittelskandale und forderte, den gesetzlichen

Schutz der Verbraucher zu verstärken (Hierholzer 2010). Die Gesetzgebung reagierte mit Eingriffen in die Wirtschaftsordnung durch groß angelegte Kodifizierungen im Nahrungsmittelrecht und ebnete den Weg für staatliche Präventivmaßnahmen. Allerdings war Verbraucherschutz im Kaiserreich überwiegend reaktiv. Der Staat verfolgte keine verbraucherschutzpolitischen Dogmen und übergeordneten Zielstellungen, sondern bot Lösungen für akute Regulierungsprobleme oder zu Themen, die von gesellschaftlichen Akteuren politisiert und auf die Agenda gesetzt wurden. Dabei versuchten insbesondere wirtschaftliche Organisationen und private Verbände, politische Maßnahmen in ihrem Sinne zu beeinflussen (Nipperdey 1961; Fischer 1967), während „der Verbraucher“ nicht als handelndes Subjekt in Erscheinung trat. Am Schnittpunkt verschiedener Politikbereiche schufen vielfältige Konfliktlinien ein mehrdimensionales Spannungsfeld, in dem sich sowohl gesellschaftliche als auch staatliche Akteure positionierten. In diesem Querschnittsfeld galt es neben juristischen Fragen vor allem naturwissenschaftliche, technische und ökonomische Regulierungsrationaltäten zu berücksichtigen.

Die verbundföderalistische Staatsorganisation des Kaiserreichs determinierte in hohem Maße die Setzung und anschließende Implementierung von Nahrungsmittelstandards, da die verfassungsrechtliche Verbindung von Vollzugs- und Exekutivföderalismus gleich in doppelter Weise ein Kooperationsverhältnis zwischen Reichs- und Landesebene verankerte (Lehmbruch 2015). Für den Erlass von Rechtsnormen auf Reichsebene mussten der Reichstag als demokratisches und der Bundesrat als föderales Repräsentativorgan einen übereinstimmenden Mehrheitsbeschluss treffen. Im Letzteren saßen Vertreter der Landesregierungen, die auch für die Ausführung der beschlossenen Maßnahmen verantwortlich waren (siehe Abbildung 1). Die Reichsebene verfügte über keine Vollzugsverwaltung. Die hierdurch institutionalisierte Verklammerung von Landesexekutive und Reichsgesetzgebung ließ ein Großteil der staatlichen Aufgaben nur im Zusammenspiel von Reich und Gliedstaaten bewältigen. Da jedoch Nahrungsmittelregulierung als Teilgebiet der Medizinalgesetzgebung in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung fiel, bestand kein Einigungszwang zwischen Reich und Gliedstaaten, um ernährungsbedingten Problemlagen zu begegnen. Den Gliedstaaten blieben Entscheidungsräume, um untereinander in den Wettbewerb um die effizientesten Lösungsstrategien zu treten. Für die Verabschiedung von Regulierungsmaßnahmen auf Reichsebene war daher ein gewisses Maß an Kooperation zwischen Reichs- und Landesebene notwendig.



**Abbildung 1: Verfassungsschaubild.** Eigene Darstellung.

Als relativ neues Feld staatlicher Intervention mussten sich für die systematische Regulierung von Nahrungsmitteln sowohl auf Reichs- als auch auf Landesebene erst Entscheidungsstrukturen etablieren. Notwendige Voraussetzungen für eine ebenenübergreifende politische Steuerung waren eine entsprechende Infrastruktur, verbindliche Verhaltensregeln und die Erschließung von Wissensressourcen. Den Aufbau spezifischer Regulierungsstrukturen erschwerte die Zersplitterung der Gesundheitsverwaltung auf Landesebene (Woelk und Vögele 2002). In vielfältiger Weise waren Kompetenzen

zerfasert und überschritten sich. Welche Ressorts involviert waren und welches Ministerium federführend hervortrat, unterschied sich zwischen den Gliedstaaten und hing von den spezifischen Problemstrukturen eines Sachverhaltes ab. Infolge der Ausdifferenzierung der Reichsadministration durch die Gründung von Reichsämtern fiel auf Reichsebene der Verbraucherschutz in die Auffangkompetenz des Reichsamts des Innern. Diesem wurde das Kaiserliche Gesundheitsamt als formal kompetenzlose Behörde untergeordnet (Hüntelmann 2008). Mit der Schaffung spezifischer Regulierungsstrukturen entwickelte sich das Politikfeld dynamisch weiter. Dabei war der Prozess im hohen Maße von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen determiniert. Der Schutz der Nahrungsmittelqualität entwickelte sich von einer Aufgabe der Gliedstaaten immer mehr zu einer des Reichs.

### 3 Ausdifferenzierung des Lebensmittelrechts

Nahrungsmittelregulierung auf Reichsebene begann im Jahre 1879 mit dem Erlass des Nahrungs- und Genussmittelgesetzes. Es konstituierte rechtlich den „neuen“ Bereich staatlicher Intervention, konfigurierte einen abgrenzbaren Gestaltungsspielraum und ist als Beginn der Verbraucherschutzpolitik im Kaiserreich zu bewerten. Das Gesetz verbot die „Nachmachung“ und „Verfälschung“ von Lebensmitteln, schuf polizeiliche Visitations- und Kontrollbefugnisse und sah vor, dass öffentliche Untersuchungsstationen die Analysen der Lebensmittel durchführen sollten. Allerdings schrieb das Nahrungs- und Genussmittelgesetz lediglich Mindeststandards fest, welche die Landesgesetzgebung überschreiten konnte. Es galt weiterhin das Prinzip der konkurrierenden Gesetzgebung und gliedstaatliche Verwaltungskompetenzen blieben unberührt. Weder administrative Standards noch verbindliche Normen für die Kontrolle und Analyse von Lebensmitteln wurden eingeführt. Doch nicht nur in dieser Beziehung war das Gesetz unscharf konzipiert. Es fehlten sowohl Legaldefinitionen zu den Begriffen „Nachmachung“ und „Verfäl-

schung“ als auch nähere Qualitätsnormen und Ausführungsbestimmungen. Den Rechtsbehörden blieb es im Einzelfall überlassen, Verstöße gegen die Bestimmungen des Nahrungsmittelgesetzes festzustellen. Daher divergierten Gerichtsurteile bei identischen Sachlagen und es wurde über fehlende Rechtssicherheit geklagt (Grüne 1994). In der Folge wurden mehrere Verordnungen und Gesetze als Korrektiv zum Nahrungs- und Genussmittelgesetz erlassen.

Bis zum Ersten Weltkrieg wurde das Lebensmittelrecht auf Reichsebene durch circa zwanzig Gesetze und Verordnungen ausdifferenziert. Neben wenigen Ausnahmen erfolgte dabei die Regulierung des Lebensmittelmarktes über vertikale Vorschriften. Insgesamt kristallisierte sich heraus, dass die aufgegriffenen Schwerpunkte der Verbraucherschutzpolitik facettenreicher, komplexer und konfliktreicher wurden. Die quantitative Anzahl der verabschiedeten Maßnahmen blieb im Verlauf des Kaiserreichs ungefähr konstant, allerdings stieg die Regulierungsdichte der einzelnen Maßnahmen. Während das 1879 erlassene und für sämtliche Lebensmittel geltende Nahrungs- und Genussmittelgesetz 17 Paragraphen und vier Seiten im Reichsgesetzesblatt einnahm, umfasste das Schlachtvieh- und Fleischbeschauengesetz von 1900 schon 30 Paragraphen und neun Seiten. Und es benötigte mehrere detaillierte Ausführungsverordnungen, um in Kraft zu treten. Tendenziell stärkte die Reichsgesetzgebung das Exekutivrecht über einen expandierenden Gestaltungsspielraum des Bundesrats, gesetzliche Bestimmungen durch Ausführungsverordnungen zu präzisieren. Der Umfang der Ausführungsbestimmungen, die der Bundesrat erlassen konnte, wuchs von einzelnen Detailregelungen von marginaler Relevanz zu Bestimmungen mit einschneidenden Konsequenzen an. Durch die Zentralisierung von Regulierungskompetenzen im Bundesrat nahm die konkrete Gestaltungsmacht des Reichstags ab. Immer stärker prägte ein exekutivlastiger Charakter die Nahrungsmittelregulierung im Kaiserreich und ebenso stellte sich immer stärker heraus, dass einheitliche exekutive Standards die Voraussetzung für eine reichsweite Regulierung bildeten. Die politischen Inhalte der Nahrungsmittelregulierung waren daher mit einer administrativen Seite verzahnt. Der Koordinierung von Vollzugsstandards auf der Landesebene kam entscheidende Bedeutung zu, die mit zunehmender inhaltlicher Regulierungsdichte immer wichtiger wurde. Neben Reichsnormen, die den Verbraucher vor Gesundheitsgefährdung und Betrug schützen sollten, wurden ab den 1890er-Jahren Richtlinien zur



einheitlichen Qualitätskontrolle festgelegt<sup>1</sup> und landesrechtliche Lebensmittelstandards harmonisiert.<sup>2</sup> Koordinationsinstrumente entstanden, mit denen das Reich die gliedstaatlichen Verwaltungen lenkte und Standards ohne rechtsverbindlich kodifizierte Grundlage setzte.

Allerdings leiteten sich die erlassenen Maßnahmen nicht immer aus einem verbraucherpolitischen Handlungsbedarf ab. Die Regulierung von Nahrungsmitteln auf Reichsebene war eng mit der Wirtschafts-, Agrar- und teilweise auch mit der Außenpolitik verwoben. Einerseits war die Nivellierung landesrechtlicher Qualitätsstandards ein Mittel, um das Reich als homogenen Wirtschafts- und Rechtsraum zu festigen (Stolleis 1992). Andererseits bot die Festsetzung hoher Regulierungsstandards die Möglichkeit, protektionistische Ziele zu verfolgen (Torp 2009). Insbesondere um die Jahrtausendwende wurden unter dem Deckmantel vorgebrachter Verbraucherinteressen der Wettbewerb zwischen landwirtschaftlich erzeugten Produkten und chemischen Surrogaten behindert<sup>3</sup> und nichttarifäre Handelshemmnisse im internationalen Lebensmittelverkehr geschaffen.<sup>4</sup>

Letztendlich begründete jedoch die zentripetale Wirkung des auf der Reichsebene bis zum Ersten Weltkrieg geschaffenen Nahrungsmittelrechts keinen regulierenden Zentralismus. Es existierten, wie bereits erwähnt, nur einige Rahmen- und Spezialgesetze auf Reichsebene, die für eine systematische Kodifikation zu punktuell gesetzt waren. Stattdessen blieb der partikularistische Föderalismus im Bereich der Nahrungsmittelregulierung bestehen.

---

1 In den 1890er-Jahren wurde in Zusammenarbeit zwischen der Reichs- und Landesebene ein Studiengang für Lebensmittelchemie konzipiert, der Chemiker durch den Abschluss eines Staatsexamens für den Staatsdienst befähigen und insbesondere für die Leitung staatlicher Nahrungsmitteluntersuchungsstationen qualifizieren sollte.

2 Beispielsweise übernahmen die norddeutschen Gliedstaaten mit der Novellierung des Brausteuergesetzes im Jahre 1906 das in Süddeutschland bestehende Reinheitsgebot für die Bierherstellung.

3 Margarinegesetz 1897; Gesetz, betreffend den Verkehr mit künstlichen Süßstoffen 1898; Süßstoffgesetz 1902.

4 Schlachtvieh- und Fleischbeschauengesetz 1900.

## 4 Entwicklung von Koordinations- und Kooperationsformen

Nicht nur die Inhalte der Nahrungsmittelregulierung wandelten sich im Verlauf des Kaiserreichs, sondern auch die Prozesse, die zur Setzung von Standards führten, und die Strukturen, in denen verhandelt und politischer Konsens erzielt wurde. Die folgende Ausführung basiert auf einem geringfügig überarbeiteten und gekürzten Kapitel meiner Promotionsschrift (Hähnel 2017, 399-477) und skizziert modellhaft institutionelle Lern- und Wandlungsprozesse.

In den 1880er-Jahren waren sowohl die gesetzgebenden Organe als auch die Reichs- und Landesebene kaum miteinander verflochten. Die Willensbildungs- und Abstimmungsprozesse zwischen den staatlichen Akteuren erfolgten durch das in der Verfassung vorgeschriebene Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat und Reichstag als sequentielle Abfolge von Entscheidungen. Der Reichstag setzte Regulierungsvorhaben nicht direkt, sondern indirekt auf die Agenda, indem er die Reichsadministration aufforderte, die Initiative zu übernehmen. Agenda-Setting, Problemformulierung und die Konzeption von Entwürfen nahm die Reichsadministration in erster Linie in Abstimmung mit dem preußischen Staatsapparat vor. Die hierfür benötigten Informationen versuchte sie, über nachgeordnete Verwaltungseinheiten und Einzelbefragungen von Sachverständigen einzuholen. Während der anschließenden Programmdiskussion kapselten sich Reichsadministration und preußische Staatsführung weitgehend von den gesetzgebenden Kammern ab. Die Gliedstaaten definierten Regulierungsprobleme auf der Landesebene und konzentrierten sich auf das Landesrecht.

Ab den 1890er-Jahren zeigte sich, dass das beständige Zusammenwachsen der ehemals souveränen Staaten des Deutschen Bundes in wirtschaftlicher, rechtlicher und organisationaler Beziehung neue Strukturen erforderte, um konsensfähige Entscheidungen auf Reichsebene fällen und die gestiegenen Regulierungsherausforderungen bewältigen zu können. Aus der Regierungspraxis heraus entstanden Kommunikationskanäle und Koordinationsformen, über die sowohl die Gliedstaaten als auch die Regierungsebenen kooperierten.

Mit dem wiederholten Rekurren auf diese Governance-Instrumente bildeten sich feste Kooperationsstrukturen neben den konstitutionellen Organen. Das institutionelle Gefüge des Mehrebenensystems transformierte sich mit dem Resultat, dass sich die Abstimmungsverfahren zwischen den beteiligten staatlichen Akteuren flexibilisierten und sich konsequent für private Akteure öffneten. Anhand von drei ineinander verwobenen und sich verstärkenden Entwicklungslinien differenzierte sich das von der Verfassung vorgegebene System aus, wobei die Einzelstaaten in der Reichspolitik eine immer bedeutendere Funktion einnahmen.

#### **4.1 Bürokratisierung von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen**

Mit zunehmender Regulierungstätigkeit der Reichsebene wurde für einen wirksamen Verbraucherschutz eine einheitliche Implementation der erlassenen Policies auf Landesebene wichtiger. Die einzelnen Regulierungsvorhaben umfassten daher immer mehr Leitlinien zur praktischen Verwaltungstätigkeit. Hierdurch prägten die konfliktlösungsrelevanten Sachverhalte grundsätzliche Delegations- und Kontrollprobleme an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Kontinuierlich nahm die Bedeutung zu, die dem Besitz der Verwaltungsmittel im dezentral organisierten Staat zukam. Die im Politikfeld der Nahrungsmittelregulierung vorliegenden Probleme förderten und verlangten nach ebenenübergreifenden Kooperationsmechanismen und Lösungsansätzen. Aufgrund des verbundföderalistischen Staatsaufbaus konzentrierte sich auf der einzelstaatlichen Ebene durch die nachfolgende Zuständigkeit der Landesbehörden spezielles Problemlösungswissen, über das die Reichsadministration nicht verfügte. Um diese Wissensreserven zu erschließen und technische Implikationen zu berücksichtigen, drängte es sich für die Reichsebene förmlich auf, Nahrungsmittelstandards in Kooperation mit den Landesverwaltungen zu konzipieren. Die etablierten Kanäle zur Informationsgewinnung reichten nicht aus, um Regulierungsvorhaben in einen gesamtgesellschaftlichen Relevanzrahmen einzubetten.

Als organisatorische Anpassung an verdichtete Regulierungsinhalte und vermehrte Regulierungsherausforderungen beteiligte die Reichsadministration die Landesebene an der Politikformulierung, sodass bürokratische Routinen

das Verhältnis zwischen Gliedstaaten und Reich bestimmten. Nicht zuletzt hieraus resultierte, dass sich der Informationsaustausch zwischen Reich und den zuständigen gliedstaatlichen Behörden zu einem Automatismus verfestigte. Gremien institutionalisierten sich auf Reichsebene, wie etwa der 1900 gegründete Reichsgesundheitsrat (Saretzki 2000), in denen die Medizinalverwaltungen der Regierungsebenen zusammenarbeiten. Es entstanden Querverbindungen zwischen den zuständigen Behörden der Gliedstaaten und den untergeordneten Verwaltungsebenen der Reichsadministration, welche die ebenenübergreifenden Kommunikationswege vereinfachen sollten. Die Kooperation mit den Landesverwaltungen steigerte die Leistungsfähigkeit der Reichsadministration.

Die Bürokratisierung von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen kann selbstverständlich nicht isoliert von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung betrachtet werden. Im Verlauf des Kaiserreichs entwickelte sich der öffentliche Dienst (ohne das Militär) expansiv. Die Anzahl der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung wuchs viermal schneller als die Bevölkerung. Jegliche Behörde erweiterte ihren Personalbestand (Boch 2004, 49).

Für die Aufstellung von komplexer werdenden Regulierungsinhalten wurden immer spezialisiertere Akteure benötigt. In diesem Zusammenhang setzte sich die geschlossene Einheit von Bundesrat und Verwaltung oft gegenüber dem Reichstag durch. Die Kontrollfunktion des Reichstags über die Reichsexekutive war aus strukturellen Gründen eingeschränkt. In vielen Sachthemen waren die Abgeordneten aufgrund ihrer spärlichen Ressourcenausstattung auf die Informationspolitik der Reichsverwaltung beziehungsweise der Landesregierungen angewiesen und konnten nur bedingt nach eigenem Ermessen entscheiden. Dies galt insbesondere für technikzentrierte Regulierungsvorhaben und verwaltungsrechtliche Vorschriften. Die Fähigkeit, in diesen Bereichen die Meinungsführerschaft zu übernehmen, war zwischen den gesetzgebenden Kammern ungleich verteilt und verstärkte sich zunehmend mit der Verdichtung von Nahrungsmittelstandards. Die eigentliche Gesetzgebung verlagerte sich in den Bundesrat und von dort „de facto“ in die Unterabteilungen von Ministerien oder Fachgremien. Die ursprüngliche Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive wurde durch die geschilderten Prozesse unterminiert. Mit der Bürokratisierung föderaler Konsensfindung verwissenschaftlichte und professionalisierte sich die Nahrungsmittelregulierung.

## 4.2 Professionalisierung und Verwissenschaftlichung der Nahrungsmittelregulierung

Aufgrund des rapiden sozioökonomischen Wandels und den damit einhergehenden expansiven Eingriffen des Staats in Wirtschaft und Gesellschaft musste eine erfolgreiche Politik immer mehr Widerstände im öffentlichen Raum überwinden. Mit der Formierung des Verbandswesens und dessen Verflechtung mit den Reichs- und Landtagsparteien (Ullmann 1988) und nicht zuletzt der Fundamentalpolitisierung der Bevölkerung durch die Entstehung eines „politischen Massenmarkts“ (Retallack 2009) betrat eine wachsende Anzahl nicht staatlicher Akteure die politische Bühne, die berücksichtigt werden wollte. Damit wandelten sich Handlungslogiken und Rahmenbedingungen, um Politik zu gestalten. Die staatlichen Akteure sahen sich mit dem Management vielfältiger Interessen konfrontiert. Sie wägen ab, welche Widerstände sie beseitigen und welche Interessenten sie einbinden mussten, um die Realisierungschancen politischer Vorhaben zu erhöhen. Die hierarchische Steuerungsfähigkeit politischer Prozesse nahm ab, während die Moderation unterschiedlicher Positionen wichtiger wurde. Sowohl die Reichsadministration als auch die Landesregierungen waren auf partnerschaftliche Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren angewiesen, die inhaltsabhängig mal stärker mal schwächer in den Vordergrund traten. Doch nicht nur die Ausdifferenzierung des relevanten Akteurfelds, sondern auch die Ausdehnung der staatlichen Regulierungstätigkeit steigerte den Bedarf an administrativem Steuerungswissen. Seit den 1880er-Jahren wurden staatliche Strukturen auf Reichs- und gliedstaatlicher Ebene an gesellschaftliche Anforderungen und daraus resultierenden innenpolitischen Regulierungsherausforderungen angepasst. Mit dem Aufbau und der Modernisierung der Verwaltungen der Regierungsebenen professionalisierten sich Entscheidungsabläufe.

Das dem Reichsamt des Innern untergeordnete Kaiserliche Gesundheitsamt baute sukzessive ein vertikales und horizontales Netzwerk auf, das neben staatlichen auch die nicht staatlichen Akteure umfasste. Interessenvermittlungssysteme entstanden, in denen Politik immer stärker im Zusammenspiel von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren stattfand. Als interdisziplinäres Interventionsfeld war die Einbindung von externen Akteuren in den Entscheidungsfindungsprozess nicht nur nötig, um politische Maßnahmen zu legitimieren, sondern auch, um durch die Akquise auswärtigen Sachverständes

sachrationale Problemlösungskonzepte zu generieren. Externe Experten trugen immer stärker ihre Sachkenntnis in das Politikfeld und die Bedeutung von Gutachten anerkannter wissenschaftlicher Autoritäten stieg. Private Akteure, die über keinen formalen politischen Gestaltungsauftrag verfügten, konnten entscheidenden Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen. Die Kooperation mit nicht staatlichen Akteuren mündete mitunter in korporativen Institutionen, wie beispielsweise das „Weinparlament“ im Falle der Weinrechtsetzung (Hähnel et al. 2015). Das „Weinparlament“ war eine Sachverständigen-Konferenz, die sich aus Vertretern des Weinbaus, des Weinhandels, der Wissenschaft und der Regierungsebenen zusammensetzte und zur Vorbereitung der Weingesetze (1892, 1901, 1909) einberufen wurde. Die Konsensfindung zwischen den beteiligten Akteuren verlagerte sich aus den konstitutionellen Strukturen in mehrere Zentren und entwickelte sich zu einem Prozess des stetigen Dialogs.

Der Siegeszug der Industrialisierung stellte den Staat vor bislang unbekannte Regulierungsherausforderungen. Die Verwissenschaftlichung von Produktionsprozessen im Nahrungsmittel herstellenden und verarbeitenden Gewerbe zwang die staatlichen Akteure, zu reagieren und Maßnahmen zu adaptieren. Mit der zunehmenden Diversifizierung des Nahrungsmittelrechts verwissenschaftlichte sich die Regulierung von Nahrungsmitteln. Die Entwicklung ist jedoch nicht als einseitiger Wirkungszusammenhang zu begreifen. Die Verwissenschaftlichung beeinflusste wiederum die Inhalte der politischen Agenda und die Ausrichtung von Regulierungsmaßnahmen. Das heißt, die inhaltliche Dimension von Politik wirkte auf die beteiligten Akteure und das Strukturen-Setting mit rückwirkenden Effekten auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung. Problemgegenstände wurden derart komplex, dass sie nur noch durch hochgradig spezialisierte Experten qualifiziert diskutiert werden konnten. Dementsprechend nahm sowohl der Stellenwert von Expertengremien im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als auch der fachliche Spezialisierungsgrad der beteiligten Akteure zu. Die Verwissenschaftlichung wurde durch die sich aus der föderalen Staatsordnung ergebenden dezentralen Strukturen im Bereich des Hochschul- und Forschungswesens gefördert. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung kam im Allgemeinen den Technischen Hochschulen (Hahn 2011, 42 f.) und im Speziellen für die Weinrechtsetzung den Weinforschungsinstituten in Süddeutschland zu. Die Konzeption von Regulierungsmaßnahmen verlagerte sich in Expertengremien, die an der Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft entstanden.

### 4.3 Verschränkung von Reichs- und Landespolitik

Betrachtet man im Zeitverlauf die Beteiligung der Landesregierungen aus eigener Initiative an der Reichspolitik, so fällt auf, dass diese ihren Platz im sich formierenden Gesamtstaat erst finden mussten. Während sich die Landespolitik in den 1880er-Jahren auf die Landesebene konzentrierte, strebte sie zumindest ab den 1900er-Jahren zur Reichsebene. Reichs- und Landespolitik verschränkten sich zunehmend.

Der geringe Mitwirkungsgrad der nichtpreußischen Landesregierungen an der Reichspolitik in den 1880er-Jahren war inhaltlicher und struktureller Natur. Zum einen entfaltete die gesundheitspolitische Akzentuierung der Nahrungsmittelregulierung auf Reichsebene kaum Konfliktpotenzial. Zum anderen waren die Regulierungsstrukturen der Einzelstaaten zu rudimentär, um groß angelegte Konzepte zu entwerfen. Die Kooperation der Reichsverwaltung mit dem preußischen Staatsapparat entlastete die anderen Gliedstaaten.

Spätestens ab der Jahrhundertwende entwickelte die Zusammenarbeit der Regierungsebenen eine neue Qualität. Neben der banal anmutenden Erklärung, dass sich in einem zunehmend industrialisierenden und integrierenden Wirtschaftsraum neue Herausforderungen ergaben, die auf der Landesebene nicht mehr zufriedenstellend gelöst werden konnten, determinierten weitere Faktoren den Prozess. Neben den bereits oben angeführten Gründen lassen sich noch zwei weitere Faktoren identifizieren, die eine Beteiligung der Landesebene an der Reichspolitik förderten.

Erstens bedingte die zunehmende Regulierungsdichte auf Reichsebene und die Integration gliedstaatlicher Nahrungsmittelstandards in ein einheitliches Lebensmittelrecht ein Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung und damit eine Verringerung der Gestaltungsspielräume der einzelstaatlichen Regierungen, landesrechtliche Normen zu erlassen. Einhergehend mit dem Verlust von Zuständigkeiten orientierte sich die Landespolitik um und konzentrierte ihr Augenmerk auf die Reichsebene. Auch um vorschnelle Generalisierungen zu vermeiden, sei an dieser Stelle angemerkt, dass die beschriebene Kompetenzverlagerung zwischen den Regierungsebenen entweder als Einflussverweiterung der Gliedstaaten oder aber als ein Verlust autonomer

Gestaltungsspielräume bewertet werden kann, den die Landesregierungen nicht vollständig durch ihre vermehrte Beteiligung an der Willensbildung auf Reichsebene kompensieren konnten.

Zweitens zeichnete sich seit den 1890er-Jahren ein Generationenwechsel ab. Personen traten in die leitenden Funktionen der Regierungs- und Verwaltungsebenen, die im Kaiserreich sozialisiert wurden. Damit änderte sich sowohl die kognitive Perspektive als auch die Handlungsmotivation der staatlichen Akteure. Sie reflektierten andere Sachverhalte als Problemlagen und betteten Regulierungsfragen in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext ein. Dieser Prozess wirkte vertikal integrierend und die Konflikte der Gründungsjahre verblassten. Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Regierungsebenen wurden nicht mehr erbittert ausgefochten, sondern Konsenslösungen entwickelt, die sowohl die Reichs- als auch die Landesebene einschlossen. Das politische Führungspersonal der Regierungsebenen ordnete zunehmend die Interessen des Gesamtstaates über die der Einzelstaaten. Auch nahm die personelle Durchlässigkeit zwischen der Reichsverwaltung und den nichtpreußischen Gliedstaaten zu. Politiker, die ihr Talent auf der einzelstaatlichen Ebene bewiesen hatten, wurden für die Reichsebene gewonnen. Durch Reichsbeamte, die nicht aus Preußen stammten, sensibilisierte sich die Reichsadministration für lokale und regionale Bedürfnisse.

## 5 Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass die nachgezeichnete Entwicklung auf die verbundföderalistische Staatsstruktur zurückgeführt werden kann. Sie bildete den Ausgangspunkt der vertikalen Verflechtung der Regierungsebenen, da die verfassungsrechtliche Aufteilung von Funktionen ebenenübergreifende Koordinations- und Kooperationsformen bedingte, um das neuformierte Staatswesen als homogenen Wirtschafts- und Rechtsraum zu festigen. Eine wirksame Durchführung von Reichsnormen war nur bei einer koordinierten Harmonisierung von Verwaltungsstandards möglich. Nicht zuletzt hieraus re-



sultierte, dass in dem verbraucherpolitischen Subfeld während des ersten Institutionalisierungsschubs ein nach innen verflochtenes föderales System mit korporatistischen Elementen entstand.

Der Rückblick auf die Anfänge einer staatlichen Nahrungsmittelregulierung in Deutschland schärft den Blick auf die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen des Verbraucherschutzes. Er zeigt insbesondere im Hinblick auf die Kontinuität politischer Verflechtungen in der Funktionsweise der spezifisch deutschen Verbraucherschutzvariante die institutionelle Dynamik, die bestimmten verfassungsrechtlichen Ausgangsarrangements immanent ist. Vor diesem Hintergrund drängt sich eine historisch-vergleichende Perspektive auf andere dynamische Mehrebenensysteme auf. Allerdings lassen sich aus dem Dargestellten nur bedingt Empfehlungen für einen erfolgreichen Verbraucherschutz im 21. Jahrhundert formulieren, da sich die nationalen und internationalen Rahmenbedingungen zu stark unterscheiden. An dieser Stelle folgen daher nur allgemein gehaltene und pauschalisierende Implikationen für den Verbraucherschutz.

Trotz der Ausdifferenzierung des relevanten Akteursfeldes für politische Willensbildungsprozesse und der Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem, müssen Entscheidungsvorgänge für Verbraucher einsichtig bleiben. Auch bei komplexen Programmen sollen die ursprünglichen Überlegungen und anschließenden Entscheidungsabfolgen, die entsprechende Modifikationen zur Folge haben, bis zur Entstehung und Verabschiedung von konkreten Gesetzen nachvollziehbar sein. Es ist empfehlenswert, juristisch-administrative Entscheidungsabfolgen transparent zu protokollieren.

Korporatistische Institutionen bieten sich an, um politische Entscheidungen zu legitimieren, die juristische, naturwissenschaftliche, technische und ökonomische Regulierungsrationalitäten zugleich berühren. Es lässt sich eher eine allgemein akzeptierte Problemlösung im Sinne eines in Interessentenkreisen akzeptierten Gesetzes erzielen, wenn sich die widerstrebenden Meinungen rivalisierender Parteien im unmittelbaren Verhandlungsprozess angleichen. Dies gilt für den Ausgleich regionaler Interessengegensätze und sobald die relevanten Akteure aufgrund schwer zu überblickender Interessenlagen nur über unvollständige Informationen über die Präferenzen der übrigen Beteiligten verfügen.

Als Instrument, um flexibel und rasch auf prekäre Problemkreise zu reagieren, bietet sich nur scheinbar das Exekutivrecht als probates Problemlösungsmittel für einen erfolgreichen Verbraucherschutz an. Verbraucherschutz, der sich in erster Linie daran orientiert, was die wichtigsten Interessengruppen kurzfristig nachfragen, verhindert, dass Leitbilder für einen aktiven Verbraucherschutz entstehen, und entmündigt den Verbraucher.

Die Realisierungschancen von Verbraucherschutzmaßnahmen erhöhen sich durch den kontinuierlichen Austausch zwischen der Entscheidungs- und Vollzugsebene während der Konzipierung und Formulierung entsprechender Programme. In einem Verbundsystem stellen ebenenübergreifende Steuerungsinstrumente die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems sicher.

## Literatur

- Benz, Arthur. 2004. Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, hg. von Arthur Benz und Nicolai Dose, 11-28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- . 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boch, Rudolf. 2004. *Staat und Wirtschaft im 19. Jahrhundert*. Enzyklopädie deutscher Geschichte 70. München: Oldenbourg Verlag.
- Ellerbrock, Karl-Peter. 1993. *Geschichte der deutschen Nahrungs- und Genußmittelindustrie 1750-1914*. Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 76. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Fischer, Wolfram. 1967. Staatsverwaltung und Interessenverbände im Deutschen Reich 1871-1914. In: *Interdependenzen von Politik und Wirtschaft. Beiträge zur Politischen Wirtschaftslehre. Festgabe für Gert von Eynern*, hg. von Carl Böhrer und Dieter Grosser, 431-456. Berlin: Duncker & Humbolt.
- Grüne, Jutta. 1994. *Anfänge staatlicher Lebensmittelüberwachung in Deutschland. Der „Vater der Lebensmittelchemie“ Joseph König (1843-1930)*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

- Haase, Jörg W. 2002. *Die Entwicklung des Lebensmittelrechts in Deutschland: Eine einführende historische Darstellung vom Mittelalter bis zur Gründung der Bundesrepublik mit dem Schwerpunkt auf dem Kaiserreich und der Weimarer Republik*. Aachen: Shaker Verlag.
- Hahn, Hans-Werner. 2011. *Die Industrielle Revolution in Deutschland*. Enzyklopädie deutscher Geschichte 49. München: Oldenbourg Verlag.
- Hähnel, Paul. 2017. *Föderale Interessenvermittlung im Deutschen Kaiserreich am Beispiel der Nahrungsmittelregulierung*. Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive 3. Baden-Baden: Nomos.
- Hähnel, Paul, Philipp Höfer und Julia Liedloff. 2015. Föderale Mitbestimmung im Deutschen Kaiserreich – Der Einfluss der Länder auf die Reichsgesetzgebung. In: *Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive. Bd. 2: Föderale Systeme; Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union*, hg. von Gerold Ambrosius, Christian Henrich-Franke und Cornelius Neutsch, 101-134. Baden-Baden: Nomos.
- Hierholzer, Vera. 2010. *Nahrung nach Norm: Regulierung von Nahrungsmittelqualität in der Industrialisierung 1871-1914*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Hüntelmann, Axel C. 2008. *Hygiene im Namen des Staates: Das Reichsgesundheitsamt 1876-1933*. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Janning, Frank. 2011. *Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Lehmbruch, Gerhard. 2015. Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaats: Weichenstellung und Krisen. In: *Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive. Bd. 2: Föderale Systeme; Kaiserreich – Donaumonarchie – Europäische Union*, hg. von Gerold Ambrosius, Christian Henrich-Franke und Cornelius Neutsch, 327-370. Baden-Baden: Nomos.
- Nipperdey, Thomas. 1961. Interessenverbände und Parteien in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg. *Politische Vierteljahresschrift* 2, Nr. 3: 262-280.
- Retallack, James. 2009. Obrigkeitsstaat und politischer Massenmarkt. In: *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, hg. von Cornelius Torp und Sven Oliver Müller, 121-135. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Saretzki, Thomas. 2000. *Reichsgesundheitsrat und Preußischer Landesgesundheitsrat in der Weimarer Republik*. Berlin: Weißensee Verlag.

- Stolleis, Michael. 1992. „Innere Reichsgründung“ durch Rechtsvereinheitlichung 1866-1880. In: *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetz*, hg. von Christian Starck, 15-41. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Torp, Cornelius. 2009. Erste Globalisierung und deutscher Protektionismus. In: *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, hg. von Cornelius Torp und Sven Oliver Müller, 422-440. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Ullmann, Hans-Peter. 1988. *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Woelk, Wolfgang und Jörg Vögele. 2002. Einleitung. In: *Geschichte der Gesundheitspolitik in Deutschland: Von der Weimarer Republik bis in die Frühgeschichte der „doppelten Staatsgründung“*, hg. von Wolfgang Woelk und Jörg Vögele, 11-48. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.